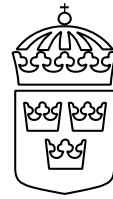


Regeringens skrivelse

2017/18:136



Verksamheten inom Organisationen för säkerhet Skr.
och samarbete i Europa (OSSE) under andra 2017/18:136
halvåret 2016 och helåret 2017

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Linköping den 15 mars 2018

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra halvåret 2016 och helåret 2017.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Val av generalsekreterare och chefer för de oberoende institutionerna	4
3	Ministermöten	6
4	Den rysk-ukrainska konflikten	7
5	OSSE:s tre dimensioner	9
5.1	Den första dimensionen	9
5.2	Den andra dimensionen	11
5.3	Den tredje dimensionen	12
6	Den strukturerade dialogen	16
7	OSSE:s fältverksamhet	17
7.1	Västra Balkan	17
7.2	Centralasien	17
7.3	Östeuropa och Södra Kaukasien	18
8	OSSE:s hantering av de utdragna konflikterna	18
8.1	Nagorno-Karabach	18
8.2	Georgien	19
8.3	Transnistrien	19
Bilaga 1	OSSE:s deltagande stater och partnerstater	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018	21

Utvecklingen i OSSE under andra halvåret 2016 och helåret 2017

Under det andra halvåret 2016 och hela 2017 har OSSE:s verksamhet fortsatt dominerats av Rysslands pågående aggression mot Ukraina och olagliga annektering av Krim, och den konflikt och det försämrade säkerhetspolitiska klimat som har följt i spåren av detta. Splittringarna inom organisationen i synen på det breda säkerhetsbegreppet, hanteringen av den rysk-ukrainska konflikten och de utdragna konflikterna har präglat såväl det löpande arbetet som de två ministerrådsmöten som ägt rum under perioden. De politiska meningsskiljaktigheterna har påverkat även diskussionerna om organisationens budget. Budgeten för 2017 kunde antas först under sommaren samma år. Ytterligare ett antal fältmissioner har nedgraderats eller stängts under perioden.

Processen för att tillsätta en ny generalsekreterare och chefer för de oberoende institutionerna – Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) och Högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM) – fick stort utrymme i OSSE:s arbete under delar av 2017.

Arbetet i den militärpolitiska dimensionen har fortlöpt, men varit präglad av politiska motsättningar mellan de deltagande staterna. De förtroendeskapande åtgärderna fyller fortsatt en viktig funktion, och efterlevnaden har fungerat relativt väl, även om det finns behov av modernisering. En så kallad strukturerad dialog om säkerhetsutmaningar och -risker har inletts, med syfte att uppnå en bättre förståelse av sambandet mellan förtroendeskapande åtgärder och konventionell rustningskontroll, för att därmed öka militär förutsägbarhet och transparens.

Under perioden har Tyskland (2016) respektive Österrike (2017) innehåft ordförandeposten i OSSE. Utöver de ordinarie ministerråden har två informella ministermöten ägt rum.

Svenskt fokus under perioden

Sverige har haft som övergripande mål att säkerställa att OSSE:s deltagande stater lever upp till organisationens normer, principer och åtaganden, liksom att stärka EU:s röst inom organisationen. Sverige har aktivt verkat för att respekten för den europeiska säkerhetsordningen som den kommer till uttryck i folkrätten, Helsingforslutakten, Parisstadgan och andra OSSE-principer ska återupprättas.

Svenskt fokus har också i hög grad varit riktat mot OSSE:s normativa och praktiska hantering av den rysk-ukrainska konflikten. Detta har bland annat inneburit stora ansträngningar tillsammans med likasinnade deltagande stater för att se till att konflikten och de ryska brotten mot OSSE:s principer och åtaganden fortsatt ska ha framträdande plats på OSSE:s dagordning. Sverige har även arbetat för att OSSE ska användas som instrument för EU:s samlade politik i förhållande till konflikten. Det svenska engagemanget i frågan har också yttrat sig i stora

personalmässiga bidrag till OSSE:s särskilda observatörsmission i Ukraina (SMM).

Mot bakgrund av den försämrade situationen för de mänskliga rättigheterna i delar av OSSE-regionen har Sverige uppmärksammat OSSE:s insatser för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Sverige har särskilt betonat medie- och yttrandefrihetsfrågorna – inklusive genom sin roll som särskild samordnare för dessa frågor bland EU:s medlemsstater i OSSE i Wien.

Under perioden har Sverige också visat sitt tydliga stöd för de tre oberoende institutionerna, som har varit hårt ansatta på grund av vissa deltagande staters försök att försvaga dem, liksom för civilsamhällets möjligheter att delta i OSSE:s verksamhet. Sverige har gjort ansträngningar för att jämställdhetsfrågorna ska integreras i OSSE:s arbete och har sekunderat en person till OSSE:s jämställdhetssektion för att försöka ge frågorna ett ännu större genomslag i organisationen.

Sverige har deltagit i seminarier om arbetet med att modernisera Wiendokumentet, fortsatt att verka för att fördraget om observationsflygningar ska genomföras aktivt och engagerat sig i informella diskussioner om fördragets efterlevnad. Sverige har även varit engagerat i och stöttat den strukturerade dialogen, bland annat genom att bidra med talare vid mötena och genom finansiella bidrag.

Under våren 2017 ägnade Sverige stor kraft åt att föra fram en svensk kandidat till posten som ny chef för ODIHR. Den svenska kandidaten fick dock inte stöd i överenskommelsen om tillsättning av de vakanta tjänsterna.

Under perioden har Sverige bidragit finansiellt till OSSE genom sina obligatoriska andelar av organisationens ordinarie budget och observatörsmissionen i Ukraina (SMM). Därutöver har Sverige givit finansiellt stöd till OSSE:s extrabudgetära verksamhet. Svenskt stöd har även riktats till civilsamhällesplattformen Civic Solidarity Platform och till det svenska OSSE-nätverket i syfte att öka det civila samhällets möjligheter att delta i OSSE:s arbete. Sverige har också ställt svensk personal till förfogande för tjänstgöring i OSSE:s sekretariat, oberoende institutioner och fältmissioner. Ett stort antal svenska observatörer har deltagit i ODIHR:s valövervakningsmissioner.

I riksdagens OSSE-delegations redogörelse till riksdagen finns kompletterande information om arbetet i OSSE:s parlamentariska församling, som bland annat inkluderar valobservation.

2 Val av generalsekreterare och chefer för de oberoende institutionerna

Efter att Ryssland i mars 2016 blockerat samtliga sju kandidater till att efterträda bosniska Dunja Mijatovic som OSSE:s mediefrihetsrepresentant (RFoM) kunde de deltagande staterna till sist enas om en extraordinär förlängning av Mijatovics mandat med ett år, till mars 2017.

I augusti 2016 framkom att Ryssland inte skulle acceptera en förlängning av finska Astrid Thors mandat som OSSE:s högkommissarie för frågor om nationella minoriteter (HCNM). Det dåvarande tyska OSSE-ordförandeskapet inledde en process för att utse en efterträdare. Fyra länder nominerade kandidater, men det gick inte att nå konsensus för någon av de föreslagna kandidaterna.

I juni 2017 löpte de treåriga mandaten ut för den tyska ODIHR-chefen Michael Link och den italienska generalsekreteraren Lamberto Zannier. Zannier avslutade sin andra mandatperiod och hans mandat kunde därför inte förlängas. Link valde att inte söka förlängning av sitt mandat.

Dessa omständigheter gjorde att OSSE och det dåvarande österrikiska ordförandeskapet stod inför en utmanande uppgift att nå konsensus bland de deltagande staterna om nya innehavare av samtliga fyra höga chefstjänster inom OSSE: generalsekreteraren, ODIHR-chefen, mediefrihetsrepresentanten och högkommissarien för frågor om nationella minoriteter. Utnämningsprocessen kom att präglade OSSE:s arbete under det första halvåret 2017. Mellan mars och juni 2017 stod mediefrihetsrepresentantens stol tom. OSSE stod utan högkommissarie för frågor om nationella minoriteter mellan augusti 2016 och juli 2017. Dessa vakanser hade en negativ inverkan på de respektive institutionernas möjligheter att verka fullt ut.

Mot bakgrund av Sveriges engagemang för OSSE, och inte minst OSSE:s mänskliga dimension, nominerade Sverige riksdagsledamoten Kent Härstedt till tjänsten som chef för ODIHR. Nomineringen innebar en möjlighet för Sverige att demonstrera sitt starka engagemang för OSSE:s arbete med demokrati och mänskliga rättigheter. Trots ett mycket brett stöd för den svenska kandidaten bland OSSE:s deltagande stater blev det i ett sent skede klart att den paketlösning som kunde förhandlas fram inte inkluderade Härstedt.

Efter slutförhandlingar vid det informella ministermötet i Mauerbach kunde nya chefer för de oberoende institutionerna utses genom konsensusbeslut i juli 2017. Harlem Désir från Frankrike utnämndes till ny mediefrihetsrepresentant, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir från Island blev chef för ODIHR och Lamberto Zannier från Italien, som tidigare hade varit OSSE:s generalsekreterare, blev ny högkommissarie för frågor om nationella minoriteter. Dessutom utsågs Thomas Greminger från Schweiz till ny generalsekreterare.

Dessa fyra tjänster utgör OSSE:s institutionella ledarskap, och det var positivt att de kunde tillsättas i det rådande politiska klimatet. Samtliga mandat löper över tre år och kan förlängas med ytterligare en treårsperiod om de deltagande staterna är ense. Mandaten för samtliga fyra tjänster löper ut år 2020.

3 Ministermöten

Ministerrådsmöten under Tysklands ordförandeskap 2016

Under det tyska OSSE-ordförandeskapet 2016 genomfördes två ministerrådsmöten i kretsen av deltagande stater: ett informellt möte i Potsdam den 1 september och det formella ministerrådsmötet den 8–9 december i Hamburg.

Ministerrådsmötet i Hamburg fick stor uppslutning, vilket vittnar om OSSE:s betydelse och roll i den pågående säkerhetspolitiska krisen. Mötet präglades dock av motsättningar i frågan om vikten av att bevara den europeiska säkerhetsordningen och att verka för att OSSE:s principer och åtaganden följs. Liksom vid de två föregående ministerrådsmötena stod den rysk-ukrainska konflikten i centrum, och lyftes fram av flertalet länder.

Förhandlingarna om ministerrådsbeslut och deklARATIONER var svåra och intensiva, och utfallet blev magert. Ryssland blockerade ett stort antal utkast till konsensustexter, inklusive en UkrainadeklARATION och en bredare politisk deklARATION. Även beslutsutkast inom den mänskliga dimensionen och om OSSE:s arbete med konfliktförebyggande och konflikthantering blockerades. Av de överenskommelser som till sist kunde nås är framför allt beslutet om att lansera den så kallade strukturerade dialogen på det militärpolitiska området betydelsefullt. Övriga texter som antogs, bland annat på områdena migration och terrorism, får anses röra frågor i OSSE:s periferi.

Sveriges anförande fokuserade på vikten av att upprätthålla OSSE:s grundprinciper och den regelbaserade säkerhetsordningen. Sverige var också ett av få länder som nämnde behovet av att stärka OSSE:s arbete för jämställdhet och organisationens genomförande av FN-resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Utöver ett gemensamt EU-anförande anslöt sig Sverige bland annat till grupputtalanden om grundläggande fri- och rättigheter samt om konflikten i Georgien. Sverige hade ett flertal sidomöten i samband med ministerrådet, inklusive med representanter från civilsamhället.

Ministerrådsmöten under Österrikes ordförandeskap 2017

Liksom det tyska ordförandeskapet 2016 valde Österrike att bjuda in till ett informellt ministerrådsmöte, som ägde rum i Mauerbach utanför Wien i juli 2017. Vid mötet lyckades OSSE:s dåvarande ordförande, Österrikes utrikesminister Sebastian Kurz, få till stånd en uppgörelse om utnämningarna till OSSE:s fyra vakanta chefstjänster. Mötet behandlade även det österrikiska ordförandeskapets prioriterade tema terrorism och radikaliseringsfrågor, liksom den strukturerade dialogen.

Vid det formella ministerrådsmötet i Wien den 7–8 december 2017 var antalet deltagande ministrar stort. Den pågående rysk-ukrainska konflikten och dess konsekvenser för det säkerhetspolitiska läget i regionen stod återigen i centrum. Inte heller detta år kunde de deltagande staterna enas om en bredare politisk deklARATION eller en konsensustext om konflikten. Det gick inte heller att nå överenskommelser om nya beslut i den mänskliga dimensionen. Även texterna om kvinnors roll i

säkerhetssektorn och arbete mot våld mot kvinnor blockerades. De beslut som fattades rörde återigen perifera frågor som riskerar att dra resurser från OSSE:s kärnverksamhet.

Vid mötet framhöll Sverige vikten av att upprätthålla OSSE:s grundprinciper och det breda säkerhetsbegreppet, uttalade stöd för den strukturerade dialogen samt betonade vikten av militär transparens och förutsägbarhet. Sverige anslöt sig även 2017 till EU:s gemensamma anföranden och gruppanförenden om bland annat grundläggande fri- och rättigheter samt konflikten i Georgien. Sverige deltog tillsammans med ett antal andra länder i ett sidoseminarium som uppmärksammade Rysslands illegala annektering av Krim och det försämrade läget för de mänskliga rättigheterna på halvön. Dessutom deltog Sverige i ett flertal bilaterala möten som ägde rum i marginalen till ministerrådet.

4 Den rysk-ukrainska konflikten

Redogörelse för situationen i Ukraina

Säkerhetssituationen i Donbass-området i östra Ukraina har under perioden fortsatt varit svår. Nivån av brott mot eldupphöret som överenskomts i de så kallade Minskavtalen har fluktuerat, men konflikten har skördat i princip dagliga dödsoffer. I slutet av 2017 hade dödssiffran på den regeringskontrollerade sidan överskridit 10 200. Civilbefolkningen har drabbats hårt av förstörd infrastruktur. Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR uppgår antalet internflyktingar på grund av konflikten till minst 1,6 miljoner.

Ukraina har fortsatt att kräva att Ryssland ska sluta förse separatisterna med militär materiel, trupp och träning, och menar att våldsnivån är en direkt konsekvens av detta. Ryssland har insisterat på direkta förhandlingar mellan Kiev och de självutnämnda republikerna i Luhansk och Donetsk för att lösa vad man från rysk sida benämner som en intern kris. Ryssland beskriver sin egen roll som medlare snarare än part i konflikten. Utöver viss fångutväxling har inga framsteg gjorts vad gäller de tretton punkterna i det andra Minskavtalet från februari 2015.

Under hösten 2017 tillkom ny dynamik i de diplomatiska förhandlingarna: dels utsåg USA ett nytt Ukraina-sändebud, dels lade Ryssland fram ett förslag till resolution i FN:s säkerhetsråd om att inrätta en FN-insats i östra Ukraina. Syftet med insatsen skulle enligt det ryska förslaget vara att skydda OSSE:s observatörsmission i Ukraina. Ukraina och flera andra länder, inklusive Sverige, har varit tydliga med att en FN-insats måste ha som övergripande syfte att återupprätta Ukrainas territoriella integritet och bidra till att Minskavtalen genomförs. Detta förutsätter att insatsen placeras längs den internationellt erkända gränsen mellan Ukraina och Ryssland. Förutsättningarna för att enas om en FN-insats som både Ryssland och Ukraina kan acceptera var därför små i slutet av 2017. Samtidigt vill ingen av parterna vara den som kategoriskt avfärdar förslaget och därmed bär ansvaret för ett misslyckande.

Sverige har uttryckt sig positivt till alla genuina ansträngningar att uppnå fred i östra Ukraina. Givet att förutsättningar finns för att enas om en FN-insats, har Sverige sagt sig vara redo att konstruktivt verka för en sådan.

OSSE:s hantering av konflikten

Hantering av den rysk-ukrainska konflikten dominerade OSSE:s dagordning även under det andra halvåret 2016 och hela 2017. Ministerrådsmötena i Hamburg 2016 och Wien 2017 samt de veckovisa sammanträdena i OSSE:s permanenta råd och OSSE:s forum för säkerhetsamarbete ägnades i hög grad åt konflikten. I diskussionerna riktades uppmärksamhet mot Rysslands brott mot folkrätten och OSSE:s grundvalar, och landet stod fortsatt isolerat.

OSSE:s särskilda observatörsmission i Ukraina fortsatte under perioden att växa och är nu OSSE:s största fält närvaro. Missionens mandat har förlängts fyra gånger sedan den etablerades i mars 2014 och det nuvarande mandatet, som tillåter upp till 1 000 observatörer, sträcker sig fram till och med den 31 mars 2018. I december 2017 bestod missionen av nära 700 observatörer, varav cirka 18 procent var kvinnor, med uppgift att övervaka säkerhetsläget i hela Ukraina. Majoriteten av observatörerna är verksamma i östra Ukraina. SMM finansieras genom medel från samtliga deltagande stater i OSSE, enligt en fördelningsnyckel som reglerar obligatoriska bidrag till OSSE:s fältverksamhet, samt genom frivilliga finansiella och personella bidrag. I december 2017 bidrog Sverige med 15 svenska observatörer.

Missionens möjlighet att bidra till Minsköverenskommelsernas tillämpning har liksom tidigare varit begränsad. Observatörerna har fortfarande inte fått ett meningsfullt tillträde till statsgränsen mellan Ukraina och Ryssland på den separatistkontrollerade sidan och inte heller kunnat röra sig fritt i separatistkontrollerade områden. I slutet av 2017 lämnade Ryssland den gemensamma kontroll- och koordineringskommissionen (Joint Centre for Control and Co-ordination – JCCC), vilket har medfört svårigheter att koordinera SMM:s dagliga arbete.

En mindre och begränsad observationsmission (Border Control Observation Mission – BCOM) finns på den ryska sidan av två gränsövergångar vid den rysk-ukrainska gränsen. Missionens nuvarande mandat löper fram till och med den 25 maj 2018 och omfattar 19 observatörer. Majoriteten av OSSE:s deltagande stater har fortsatt att framhålla att BCOM måste utökas geografiskt och personalmässigt för att kunna bidra till en meningsfull gränsbevakning. Ryssland har motsatt sig en sådan utökning.

OSSE-ordförandeskapets särskilda representant för Ukraina och i den trilaterala kontaktgruppen (där även Ryssland och Ukraina ingår), som skapades 2014, har varit verksam under perioden.

Inga officiella representanter för OSSE har under perioden haft tillträde till Krim.

OSSE:s oberoende institutioner (ODIHR, RFoM och HCNM) har fortsatt sin verksamhet relaterad till konflikten och har ett väl fungerande samarbete med ukrainska myndigheter. RFoM har uppmärksammat

situationen för yttrande- och mediefrihet i både Ryssland och Ukraina med koppling till konflikten. Skr. 2017/18:136

OSSE:s ordinarie fältnärvaro i Ukraina, i form av ett projektkontor i Kiev, har arbetat med stöd till nationell dialog, sammanfört och koordinerat aktörer verksamma inom minröjning i östra Ukraina samt försett dem med utrustning och expertis.

5 OSSE:s tre dimensioner

5.1 Den första dimensionen

Arbetet i den första dimensionen, som i huvudsak behandlar militärpolitiska frågor, har fortsatt varit präglad av de politiska motsättningarna mellan OSSE:s deltagande stater. Senast OSSE:s ministerråd kunde enas om en programförklaring för arbetet var 2011. Sedan dess har endast ett fåtal beslut i fråga om arbetsområdet små och lätta vapen kunnat fattas.

Wiendokumentet

Det årliga informationsutbytet inom ramen för Wiendokumentet inkluderar bland annat militära strukturer, försvarsplanering och försvarsutgifter. Förtroendeskapande åtgärder fyller fortsatt en viktig funktion, och efterlevnaden av Wiendokumentet har under perioden fungerat relativt väl. Det gäller såväl det årliga informationsutbytet som det praktiska verifikationsarbetet, såsom utvärderingsbesök. Inom ramen för Wiendokumentet genomfördes under 2017 cirka 130 förbandsutvärderingar och områdesinspektioner. Sverige tog emot eller deltog i ett drygt tiotal av dessa.

Diskussioner har förts om efterlevnaden av Wiendokumentet, inte minst när det gäller stora militära övningar – ofta i närheten av andra länders gränser – som inte har föranmälts och därmed inte har kunnat inspekteras i enlighet med dokumentet.

Wiendokumentet är i stort behov av modernisering och ska ses över vart femte år. Det nuvarande dokumentet är från 2011. Översynen 2016 ledde inte till några resultat. Förutsättningarna för en konstruktiv dialog om revision är ytterst begränsade på grund av motstånd från främst Ryssland.

Under österrikiskt ordförandeskap genomfördes 2017 flera seminarier om arbete för att modernisera bland annat Wiendokumentet. Sverige deltog aktivt i dessa seminarier och pekade bland annat på vikten av frivillig rapportering av övningsverksamhet. Sveriges redovisning av den nationella försvarsmaktsövningen Aurora 2017 var ett konkret exempel på en förtroendeskapande åtgärd på frivillig basis inom ramen för Wiendokumentet. Vitryssland gav under perioden en motsvarande redogörelse för övningen Zapad. Övningen genomfördes tillsammans med Ryssland, som dock inte gjorde en egen presentation.

Fördraget om observationsflygningar

Fördraget om observationsflygningar är inte ett formellt OSSE-fördrag utan ett avtal mellan fördragets medlemsstater, men med en stark koppling till OSSE. Under perioden har den praktiska tillämpningen av fördraget i allt väsentligt fungerat väl, men diskussioner om genomförande av fördraget har ökat i fördragets rådgivande kommitté. Motsättningen består mellan Turkiet och Grekland med anledning av Cyperns ansökan från 2002 om anslutning till fördraget.

Förhandlingarna om flygkvoter för 2017 löstes genom att Ukraina inte genomför egna flygningar och på så sätt kunde undvika att möta ryska krav på förskottsbetalning, vilka strider mot fördraget. Förhandlingarna om flygkvoter för 2018 kunde inte slutföras under hösten 2017 på grund av en koppling till Rysslands erkännande av Abchazien och Sydossetien som självständiga stater.

Sverige har under perioden gjort ansträngningar för att fördraget ska genomföras aktivt, bland annat genom att mot betalning ställa ett observationsflygplan till förfogande för andra fördragsstater. Sverige har även engagerat sig i informella diskussioner om fördragets efterlevnad.

Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa

Sedan Ryssland den 14 juli 2007 meddelat att man avsåg att avbryta iakttagandet av sina fördragsskyldigheter inom fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa (CFE-avtalet), är fördraget i praktiken satt ur spel. Ryssland har även lämnat CFE-avtalets styrgrupp, den så kallade Joint Consultative Group. CFE-avtalet anses vara den bas som övriga förtroendeskapande dokument vilar på, och ett återöppnande av CFE-avtalet nämns ibland som en förutsättning för en dialog om till exempel Wiendokumentet. Förutsättningarna för att bryta de låsningar som finns bedöms i det nuvarande säkerhetspolitiska läget emellertid vara mycket små.

Forum för säkerhetssamarbete

I forumet för säkerhetssamarbete diskuteras OSSE:s militärpolitiska dokument, militärpolitiska åtaganden och projekt. Under den aktuella perioden har huvuddelen av arbetet varit ägnat åt den pågående ryska aggressionen mot Ukraina, vilket har påverkat i stort sett allt samarbete.

Sverige har arbetat för att OSSE:s deltagande stater ska uppfylla FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Ett antal deltagande stater har liksom tidigare varit emot att ge frågan större utrymme på dagordningen. Som ett sätt att uppmärksamma säkerhetsrådsresolution 1325 och relaterade frågor har Sverige, med expertis från Folke Bernadotteakademien och Försvarmakten, inom ramen för forumet för säkerhetssamarbete presenterat det så kallade Gender Coach-programmet. Programmet syftar till att stärka jämställdhetsintegrering och genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet genom förbättrad styrning och ledning på strategisk nivå. Hösten 2017 påbörjade OSSE:s sekretariat en utbildning av sin personal enligt Gender Coach-programmet.

Under perioden har OSSE:s arbete med små och lätta vapen fortsatt. Under de senaste åren har detta arbete, samt den verksamhet som rör lager av konventionell ammunition, främst varit inriktat på att vidareutveckla gemensamma normer och att stödja utvalda länders hantering av gamla ammunitionslager. Dessutom har frågor om dokumentation och övervakning behandlats, med målet att öka möjligheterna till kontroll av handel och transit. OSSE samarbetar bland annat med FN i dessa frågor.

I forumet för säkerhetssamarbete har även OSSE:s uppförandekod för väpnade styrkor som antogs vid Budapestmötet 1994 diskuterats, dock utan nämnvärda framsteg. Koden stipulerar grundläggande förhållningssätt för såväl behandling av individer inom försvarsmakter som staters samarbete och kan sägas utgöra en värdegrund för försvarsmakters arbete. För närvarande finns få möjligheter till utveckling av koden och arbetet koncentreras på tillämpningen inom OSSE samt på genomförandet i OSSE:s partnerländer.

Säkerhetskommittén och den årliga säkerhetsöversynskonferensen

OSSE:s säkerhetskommitté diskuterar icke-militära aspekter av säkerhet med fokus på gränsöverskridande hot. Detta arbete har under perioden överskuggats av den pågående rysk-ukrainska konflikten.

Arbetet i säkerhetskommittén har även varit inriktat på kampen mot terrorism. Vid OSSE:s ministerrådsmöte i Wien 2017 försökte man anta en deklARATION om frågan, men synen på terrorism och dess grunder samt hur våldsam extremism och radikalisering ska motverkas skiljer sig mellan de deltagande staterna. Ansträngningarna resulterade inte i någon överenskommelse.

Som första regionala organisation antog OSSE:s ministerråd 2013 ett antal förtroendeskapande åtgärder på cyberområdet. Arbetet syftar till att främja samarbete, transparens, förutsägbarhet och stabilitet och därigenom minska risken för missförstånd eller konflikter i cyberrymden. Huvudfokus ligger på att genomföra dessa åtgärder, först och främst vad gäller konsultationsmekanismer i händelse av allvarigare cyberincidenter med säkerhetspolitiska återverkningar. Sedan 2013 har arbetet präglats av tilltagande motsättningar mellan flertalet EU-länder och USA å den ena sidan och Ryssland å den andra. Därmed har de förtroendeskapande åtgärderna ännu inte kunnat genomföras fullt ut. Det är tydligt att cyberfrågorna har blivit alltmer politiska, vilket också påverkar OSSE:s arbete.

Sverige har aktivt stöttat den process som syftar till att genomföra de förtroendeskapande åtgärderna.

5.2 Den andra dimensionen

Utgångspunkten för OSSE:s arbete inom den andra dimensionen, som ägnas åt frågor om ekonomi och miljö, är att ekonomisk utveckling och miljömässig hållbarhet utgör förutsättningar för att bygga varaktig säkerhet. Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet upprättades år 1997 och utgör en del av OSSE:s

sekretariat. Samordnarkontoret har till uppgift att stärka förmågan hos det permanenta rådet och OSSE:s övriga institutioner att hantera ekonomiska och miljömässiga aspekter av säkerhet. Kopplat till den andra dimensionen finns också en kommitté som samlar alla deltagande stater, samt ett forum på samma tema där deltagandet är bredare.

Samarbetet inom den andra dimensionen bedrivs till största delen genom projektverksamhet, främst i Centralasien och Östeuropa, inklusive Södra Kaukasien. Projekten fokuserar bland annat på transportfrågor och gränsöverskridande vattenhushållning. OSSE:s fältmissioner spelar en viktig roll för uppföljning av projekten. Samordnaren verkar mot korruption och penningtvätt och för främjande av god samhällsstyrning och en fungerande rättsordning på ekonomi- och miljöområdet. Samordnaren arbetar också för att stärka kvinnors ekonomiska ställning och med migrationsrelaterade frågor med koppling till ekonomiska och miljömässiga aspekter av säkerhet.

Både Tyskland och Österrike lade i rollen som OSSE-ordförande 2016 respektive 2017 stor vikt vid den andra dimensionen. På ministerrådsmötet 2016 fattades beslut om god samhällsstyrning och så kallad ekonomisk sammanlänkning samt migration. Det österrikiska OSSE-ordförandeskapet lade särskild vikt vid att fortsätta arbetet med ekonomisk sammanlänkning, det vill säga frågor som handlar om att på olika sätt stärka det ekonomiska samarbetet. Ministerrådet 2017 fattade ett beslut om att främja ekonomiskt deltagande i OSSE-området.

Sverige har inte prioriterat arbetet i den andra dimensionen under perioden.

5.3 Den tredje dimensionen

De politiskt bindande åtagandena i OSSE:s tredje, så kallade mänskliga dimension, syftar till att respekten för de mänskliga rättigheterna ska upprätthållas fullt ut, att upprätthålla rättsstatens principer, att bygga upp och bevara demokratiska institutioner samt att motverka intolerans och diskriminering.

Arbetet är koncentrerat till OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen, samt ett antal tematiska kompletterande möten. Evenemangen syftar framför allt till att se över deltagande staters genomförande av åtagandena inom den mänskliga dimensionen. Dessutom genomförs ett antal konferenser med särskilda teman. Civilsamhällesaktörer deltar aktivt i alla dessa möten. Härutöver träffas OSSE:s deltagande stater regelbundet i kommittén för den mänskliga dimensionen utifrån ett tematiskt program. Sverige bidrog med talare vid ett möte 2017 om kvinnors politiska deltagande. Slutligen bedriver OSSE:s självständiga institutioner ett omfattande arbete genom exempelvis valövervakning, stöd till demokratiska institutioner, insatser för att stärka respekten för mänskliga rättigheter, motverkande av intolerans och diskriminering samt stärkande av medie- och yttrandefrihet.

Utöver dessa specifika evenemang, forum och instrument sker ansvarsutkrävande också vid de veckovisa mötena i det permanenta

rådet. I detta forum diskuteras konkreta frågor om de deltagande staternas tillkortakommanden vid genomförandet av åtagandena i den mänskliga dimensionen. Som samordnare för medie- och yttrandefrihet för EU:s medlemsstater vid OSSE i Wien spelar Sverige en särskilt aktiv roll för EU:s ansvarsutkrävande på detta område.

En konferens i december 2016 om informationstillgång mot bakgrund av 250-årsjubileet för den svenska tryckfrihetsförordningen – som var världens första – var särskilt betydelsefull för svensk del under perioden. Konferensen arrangerades av OSSE:s mediefrihetsrepresentant och lyfte centrala frågor om yttrandefrihet i vår tid, samtidigt som det fanns en tydlig svensk koppling: bland annat gavs tillfälle att förevisa en utställning i OSSE:s lokaler om den svenska pressfrihetens rötter.

Sverige fortsatte under perioden att delta i den kärngrupp av likasinnade deltagande stater inom OSSE som delar ut utmärkelsen Democracy Defender Award till välförtjänta civilsamhällesaktörer. År 2017 gick priset, som överlämnades i de svenska representationslokalerna Schwedenhaus i Wien, till den ryska valövervakningsorganisationen Golos.

Oenigheten om beslutsutkasten i den mänskliga dimensionen vid ministerrådsmötena 2016 och 2017 avspeglar de politiska och värdegrundsbaserade motsättningar som finns inom organisationen, och som i viss mån tilltar. I många sammanhang i den tredje dimensionen har enskilda deltagande stater använt sig av konsensusprincipen för att lägga sitt veto mot beslut på ett sätt som Sverige med flera har funnit destruktivt.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) inrättades 1992 och har i uppdrag att bistå deltagarstaterna med att genomföra sina åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Mer specifikt arbetar ODIHR bland annat med att främja förutsättningarna för demokratiska val samt att bistå deltagarstaterna med att bygga upp och stärka demokratiska institutioner. Andra frågor inom ODIHR:s breda mandat är jämställdhet, romers möjligheter att fullt ut åtnjuta sina mänskliga rättigheter, förenings- och mötesfrihet, religionsfrihet, situationen för försvarare av de mänskliga rättigheterna samt skyddet av de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism. Kontoret har cirka 180 anställda och har sitt säte i Warszawa. Sedan i juli 2017 är Ingibjörg Sólrún Gísladóttir från Island chef för kontoret.

Valövervakningsmissionerna, som utgör ett av OSSE:s mer synliga verksamhetsområden, samordnas av ODIHR och genomförs i samarbete med OSSE:s parlamentariska församling. Vid flera tillfällen har Ryssland och Azerbajdzjan, med stöd av ett antal andra deltagande stater i OSSE, ifrågasatt ODIHR:s valövervakningsmetodologi och opartiskhet. Sverige och EU har varit tydliga i sitt stöd för ODIHR:s internationellt erkända valövervakningsmetodologi. Sverige bidrar årligen till ODIHR:s valrelaterade verksamhet genom att skicka svenska observatörer till valövervakningsmissionerna.

Sverige lämnade 2016 och 2017 extrabudgetärt stöd till ODIHR:s projektverksamhet på områdena demokratisk styrning och jämställdhet i

länderna inom Östliga partnerskapet samt civilsamhällets deltagande inom den mänskliga dimensionen. Under delar av perioden har Sverige även bidragit till ODIHR genom en sekondering till kontoret i Warszawa.

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM) inrättades 1992 och har sitt säte i Haag. HCNM är OSSE:s främsta konfliktförebyggande instrument, med huvuduppgift att i ett tidigt skede identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagande stater. Sedan i juli 2017 är Lamberto Zannier från Italien högkommissarie.

HCNM verkar genom så kallad tyst diplomati, vilket innebär att regeringar i förtroende kan be om hjälp att hantera spända situationer som riskerar att leda till konflikt. Alla OSSE:s deltagande stater har accepterat HCNM:s mandat och därmed dennes rätt att avge rekommendationer i minoritetsrelaterade frågor. Dessa frågor handlar ofta om rätt till medborgarskap, icke-diskriminering, möjlighet att använda sitt modersmål, utbildning på minoritetsspråk samt möjlighet att delta i och aktivt kunna påverka det politiska, sociala, ekonomiska och kulturella livet i det land där man är bosatt. Under perioden har HCNM varit aktiv i en rad länder, till exempel Ukraina, Georgien, Makedonien, Albanien, Serbien och Kosovo.

Mediefrihetsrepresentanten

Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) inrättades 1997 och har till uppgift att följa utvecklingen på mediefrihetsområdet i deltagarstaterna samt att verka för att OSSE:s principer och åtaganden om yttrande- och mediefrihet följs. I mandatet ingår även att på ett tidigt stadium identifiera och uppmärksamma problem inom dessa områden och hantera dem i samarbete med deltagarstaterna, OSSE:s övriga institutioner och andra relevanta organ. Sverige och EU är tydliga i sitt stöd för RFoM:s mandat, som är flexibelt nog att möta såväl existerande som nya hot mot yttrande- och mediefriheten i OSSE-området, inklusive på internet. Posten som mediefrihetsrepresentant innehas av Harlem Désir från Frankrike sedan i juli 2017. Institutionen består av ett femtontal tjänstemän och har sitt säte i Wien.

RFoM uppmärksammar tillkortakommanden i brev och offentliga uttalanden, rapporterar regelbundet till det permanenta rådet, gör besök i de deltagande staterna och sammanställer publikationer och rekommendationer om yttrande- och mediefrihet i OSSE-området. RFoM:s arbete fokuserar särskilt på frågor som rör säkerhet för journalister, pressfrihet och yttrandefrihet på internet.

Under perioden har RFoM återkommande pekat på den oroande utvecklingen i flera av OSSE:s deltagande stater, i vilka yttrande- och mediefriheten begränsas, inklusive på internet. Vidare har RFoM uppmärksammat fall av våld mot journalister i OSSE-regionen, liksom fall där journalister har fängslats i strid med OSSE:s åtaganden om yttrande- och mediefrihet. RFoM har bistått med rådgivning och juridiska analyser till deltagande stater som avser att genomföra reformer

inom medielagstiftning. Därtill har RFoM uppmärksammat riskerna med statligt styrd propaganda och bristande mediepluralism. I anslutning till detta har RFoM även utvecklat sitt arbete kring desinformation i bred bemärkelse, till exempel genom en gemensam deklaration med bland annat FN:s yttrandefrihetsrapportörer.

Ytterligare en fråga som RFoM särskilt har uppmärksammat är hur trakasserier av kvinnliga journalister på internet kan motverkas, ett arbete som liksom under den förra perioden har genomförts med svenskt finansiellt stöd. Sverige har bidragit till RFoM:s arbete genom extrabudgetära bidrag till RFoM:s flaggskeppsprojekt om nya medier och medborgarjournalistik samt genom att sekondera en senior rådgivare till institutionen.

OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen

OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen (HDIM) syftar till att granska och diskutera i vilken grad deltagarstaterna uppfyller sina OSSE-åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Eftersom OSSE:s åtaganden är politiskt bindande, saknas möjligheter att juridiskt kontrollera hur de följs. Det årliga mötet, som samlar både regeringsföreträdare och civilsamhällesrepresentanter från hela regionen, är därför en viktig plattform för öppen diskussion och politiskt ansvarsutkrävande. Konferensen har vuxit till den största i Europa på temat mänskliga rättigheter.

Liksom under den förra perioden var förhandlingarna om dagordningen för HDIM svåra, vilket är ett uttryck för de politiska skiljelinjerna inom OSSE. Ett antal deltagande stater vill se ett förkortat möte med begränsat deltagande från civilsamhället, medan bland annat Sverige och EU vill bevara nuvarande format. HDIM-mötena 2016 och 2017 lockade vardera 1 600–1 800 deltagare och ett 90-tal sidoevenemang arrangerades i marginalen till mötena. Den ryska aggressionen mot Ukraina och den inrikespolitiska repressionen i Ryssland dominerade både de formella och de informella diskussionerna. Även situationen i Centralasien, Södra Kaukasien och Turkiet fick stort utrymme.

Vid HDIM 2016 arrangerade Sverige ett sidoevenemang om yttrandefrihet i en tid av hot och nättroll. År 2017 deltog Sverige i arrangemanget av tre sidoevenemang med respektive fokus på problematiken som omger statskontrollerade civilsamhällesorganisationer, situationen för hbtq-personer i Tjetjenien samt kopplingen mellan säkerhet och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

6 Den strukturerade dialogen

I augusti 2016 gjorde den dåvarande ordföranden för OSSE, Tysklands utrikesminister Frank-Walter Steinmeier, ett politiskt utspel och efterlyste en nystart för konventionell rustningskontroll i Europa och en så kallad strukturerad dialog för att diskutera detta. Steinmeiers initiativ orsakade en diskussion mellan OSSE:s deltagarstater: vissa länder bejakade idén om en ny konventionell rustningskontrollregim (att ersätta CFE-avtalet) i Europa mer oreserverat, medan andra länder underströk vikten av att respektera för existerande principer och åtaganden, inklusive CFE-avtalet och Wiendokumentet, först måste återupprättas.

Vid OSSE:s ministerrådsmöte i Hamburg i december 2016 antogs en deklaration med anledning av 20-årsjubileet för antagandet av OSSE:s ramverk för konventionell rustningskontroll. I deklarationen välkomnade ministrarna bland annat inrättandet av en så kallad strukturerad dialog om nuvarande och framtida säkerhetsutmaningar och -risker, som syftade till att uppnå en bättre förståelse av förtroendeskapande åtgärder och konventionell rustningskontroll och skulle utgöra en grund för det fortsatta arbetet med frågorna.

Under 2017 ägde en rad möten rum med diskussioner om hotbildsanalys, militärdoktriner, militära dispositioner och övningsverksamhet, den regelbaserade säkerhetsordningen samt konflikter. Hösten 2017 inleddes även en process för att kartlägga de militära styrkeförhållandena, inklusive övningsverksamhet, inom OSSE. Syftet med en sådan kartläggning var dels att försöka få fram en gemensam bild av de militära styrkeförhållandena, dels att kartlägga i vilka avseenden nuvarande rapporteringssystem inom OSSE:s Wiendokument uppvisar brister och luckor. Den strukturerade dialogen har också använts som en kontaktyta mellan deltagarstaternas militärer, då det militära utbytet mellan Väst och Ryssland har varit begränsat sedan 2014. Även om den strukturerade dialogen saknar tidsplan och tydligt slutmål får den anses vara ett etablerat dialogformat.

Den strukturerade dialogen är ett försök att främja militär transparens och förutsägbarhet. Den äger rum mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget och den djupa klyftan mellan Ryssland och övriga deltagande stater i OSSE, orsakad av de ryska brotten mot den regelbaserade europeiska säkerhetsordningen som aggressionen mot Ukraina innebär. Sveriges syn är därför att det inte går att bortse från viktiga principiella frågor som de utdragna och pågående konflikterna i Europa samt betydelsen av att följa de gemensamma principerna och åtagandena i OSSE:s regelverk i dialogen.

För svensk del är det å ena sidan viktigt att den strukturerade dialogen inte blir ett forum för en omförhandling eller urvattning av den nuvarande regelbaserade europeiska säkerhetsordningen utan att den fokuserar på hur respekten för de gemensamma principerna och åtagandena kan återställas. Å andra sidan erbjuder dialogen en möjlighet att stärka militär förutsägbarhet och transparens i en försämrad säkerhetspolitisk situation. Riskreducering och incidenthantering kan vara två lämpliga startpunkter i dessa ansträngningar. Sverige stöder den strukturerade dialogen aktivt, inklusive genom finansiella bidrag.

OSSE:s fältverksamhet är ett väletablerat instrument som ger organisationen ett tydligt mervärde. De 16 fältmissionerna på Västra Balkan, i Östeuropa och i Centralasien stöder värdländerna i alla tre dimensioner av säkerhet.

Fältnärvaron omfattar missioner, kontor och projektsamordnare. Beslut om deras mandat fattas med konsensus och är inte sällan föremål för svåra förhandlingar. För Sverige har det varit viktigt att missionerna kan verka fritt med flexibla mandat, inklusive i kontakter med civilsamhället, och inte minst inom den mänskliga dimensionen.

7.1 Västra Balkan

Sedan 1990-talet bedriver OSSE betydande fältverksamhet på västra Balkan, med totalt sex fältmissioner i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Makedonien, Montenegro, Serbien och Kosovo. Missionernas mandat är i huvudsak inriktade på demokratifrämjande och institutionsbyggande verksamhet. På senare år har missionerna arbetat med valövervakningsfrågor, rustningskontroll och förtroendeskapande, snarare än med krishanterings- och stabiliseringsinsatser. Fältmissionerna har även fokuserat på frågor om nationella minoriteter och rättsstatsfrågor, inklusive stöd till kapacitetsbyggande.

Fältmissionen i Kosovo utgör en del av den internationella civila FN-närvaron och är med drygt 500 anställda OSSE:s näst största fältmission. Missionen inrättades 1999 och har en hög grad av självständighet.

Sverige har under perioden bidragit till OSSE:s arbete i regionen genom att sekondera personal till fältmissionerna i Kosovo och Serbien.

7.2 Centralasien

Mellan 1994 och 2000 etablerade OSSE sin fältnärvaro i Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. Under perioden har mandaten för flertalet av kontoren reviderats och verksamheten har nedgraderats till projektkontor. OSSE:s fältnärvaro i Centralasien har under den aktuella perioden bland annat bedrivit verksamhet inom områdena gränsövervakning, anti-trafficking, anti-korruption, vapen- och narkotikabekämpning samt främjande av mänskliga rättigheter, jämställdhet och mediefrihet.

Mongoliet har under den aktuella perioden fortsatt att uttrycka önskemål om att OSSE ska etablera fältnärvaro i landet. Det saknas emellertid konsensus bland OSSE:s deltagande stater för ett sådant beslut.

7.3 Östeuropa och Södra Kaukasien

OSSE:s kontor i Armenien avvecklades under sommaren 2017, eftersom det inte gick att nå konsensus om att förlänga mandatet. OSSE:s fältnärvaro i Baku upphörde redan 2015 på Azerbajdzjans begäran. I Södra Kaukasien kvarstår därför endast ett litet kontor till stöd för OSSE-ordförandeskapets representant i frågan om Nagorno-Karabach-konflikten (se avsnitt 8).

Missionen i Moldavien upprättades 1993, med syfte att underlätta arbetet för en politisk lösning av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien. Under den aktuella perioden har missionens arbete varit inriktat på mediefrihetsfrågor, stöd till reformer av rättssystemet samt experthjälp i frågor om människohandel. Under delar av den aktuella perioden har Sverige bidragit till arbetet genom att sekondera två personer till missionen.

OSSE:s närvaro i Ukraina etablerades 1994 och omvandlades 1999 till ett kontor för projektsamordning. Kontorets övergripande uppdrag har varit att stödja Ukrainas arbete med demokratisk utveckling, rättsstatlighet och främjande av mänskliga rättigheter. Arbetet har framför allt varit inriktat på aktiviteter relaterade till den pågående rysk-ukrainska konflikten (se kapitel 4).

8 OSSE:s hantering av de utdragna konflikterna

8.1 Nagorno-Karabach

Konflikten om regionen Nagorno-Karabach som ligger i Azerbajdzjan, men till övervägande del befolkas av armenier, har pågått sedan slutet av 1980-talet. Perioden har präglats av ett relativt lugn jämfört med de föregående två-tre åren. Stridigheterna i april 2016 följdes av förnyade politiska samtal mellan Armeniens och Azerbajdzjans presidenter, men dessa hade begränsad uppföljning under 2017. En överenskommelse 2016 om utvidgning av OSSE:s fältnärvaro har fortfarande inte genomförts i praktiken.

Sedan 1992 verkar OSSE för en förhandlingslösning genom den så kallade Minskgruppen, som består av ett dussintal länder, däribland Sverige. Gruppens samordförande, Frankrike, USA och Ryssland, har mandat som OSSE:s medlare. OSSE-ordförandeskapet har även en personlig representant för konflikten med kontor i Tbilisi. Kontoret har fem anställda. I uppdraget ingår bland annat att övervaka vapenvilan samt skapa förtroende mellan parterna genom att upprätthålla kontakter med politiska och militära ledare.

De kärnfrågor som behöver lösas rör Nagorno-Karabachs framtida status, säkerhetsgarantier för området armeniska befolkning inklusive en internationell fredsbevarande styrka, tillbakadragande av armeniska

trupper från azeriskt territorium, upprättandet av en landkorridor mellan Armenien och Nagorno-Karabach samt situationen för flyktingar och internflyktingar. Sverige har under perioden verkat för att EU mer aktivt ska stödja Minskgruppen i dess uppdrag att medla i konflikten.

8.2 Georgien

Efter kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 diskuterades olika aspekter av konflikten intensivt inom OSSE. Trots ansträngningar kunde ingen överenskommelse nås om en förlängning av mandatet för OSSE-missionen i Georgien och missionen stängdes i juni 2009. Oenigheten i förhandlingarna gällde främst OSSE:s närvaro och rörelsefrihet över Georgiens hela territorium, inklusive utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien. Ryssland motsatte sig OSSE:s tillträde till utbrytarregionerna utan ett faktiskt erkännande från OSSE:s deltagande stater. Detta kunde inte accepteras av OSSE:s övriga deltagande stater, som underströk respekten för Georgiens suveränitet och territoriella integritet.

Inom ramen för de så kallade Genève-samtalen bidrar OSSE genom sitt samordförandeskap med FN och EU till fortsatta samtal om konflikten. Trots regelbundna möten har man inte kommit närmare en lösning på konflikten. Ryssland har vidtagit flera destabiliserande åtgärder, inte minst genom olika avtal med utbrytarrepublikerna. Dessa avtal har fördjupat relationen mellan parterna, vilket från georgisk sida har tolkats som steg mot annektering, och har fördömts av EU, Sverige och likasinnade.

Sverige deltar i Wien tillsammans med andra deltagande stater i en informell vängrupp för Georgien. Gruppen koordinerade gemensamma uttalanden vid Ministerrådsmötena i Hamburg 2016 och Wien 2017.

8.3 Transnistrien

Förhandlingarna för en fredlig lösning avseende den moldaviska utbrytarregionen Transnistrien genomförs i det så kallade 5+2-formatet, som inkluderar representanter för Moldavien, Transnistrien, Ryssland, Ukraina, OSSE, EU och USA. Mellan 2006 och 2011 ägde endast informella förhandlingar rum på grund av Transnistriens vägran att delta i det formella formatet. I slutet av 2011 återupptogs formella förhandlingar.

Bytet av ledarskapet i Transnistrien 2012 och den nya regeringen i Moldavien väckte förhoppningar om framsteg i förhandlingsprocessen. Förhoppningarna infriades på senhösten 2017, då man lyckades komma överens om att öppna bron vid Gura Bîcului-Bîcioc som öppnar en större trafikled mellan Moldavien och Ukraina via Transnistrien. Parterna hoppas nu att detta ska leda till möjlighet att nå överenskommelser även i andra frågor.

OSSE:s deltagande stater och partnerstater

OSSE:s deltagande stater

Albanien	Malta
Andorra	Moldavien
Armenien	Monaco
Azerbajdzjan	Mongoliet
Belgien	Montenegro
Bosnien och Hercegovina	Nederländerna
Bulgarien	Norge
Cypern	Polen
Danmark	Portugal
Estland	Rumänien
Finland	Ryssland
Frankrike	San Marino
Förenade kungariket	Schweiz
Förenta Staterna	Slovakien
Georgien	Slovenien
Grekland	Spanien
Heliga stolen	Serbien
Irland	Sverige
Island	Tadzjikistan
Italien	Tjeckien
Kanada	Turkiet
Kazakstan	Turkmenistan
Kirgizistan	Tyskland
Kroatien	Ukraina
Lettland	Ungern
Liechtenstein	Uzbekistan
Litauen	Vitryssland
Luxemburg	Österrike
Makedonien	

OSSE:s partnerstater

Afghanistan	Jordanien
Algeriet	Marocko
Australien	Sydkorea
Egypten	Thailand
Israel	Tunisien
Japan	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:136 Verksamheten inom
Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra
halvåret 2016 och helåret 2017